

HABEAS CORPUS CANADA

The Official Legal Challenge To North American Union

Audaces Fortuna Juvat

Menu

Henderson v. Attorney General of Quebec, 18 April 2018 QCCS 1586 (CanLII) — Paragraphs 401-500

 [Download PDF](#)

HABEAS CORPUS CANADA

The Official Legal Challenge To North American Union

QUEBEC IS BEING USED TO DISMANTLE CANADA INTO CITY-STATES IN THE NORTH AMERICAN REGION

Henderson c. Procureure générale du Québec 2018 QCCS 1586

PARAGRAPHS 401-500

[PREVIOUS PARAGRAPHS 300-400](#)

L'HONORABLE CLAUDE
DALLAIRE,
J.C.S.

THE HONORABLE CLAUDE
DALLAIRE,
J.S.C.

FRENCH ORIGINAL

NON-OFFICIAL ENGLISH

[401] Ceux-ci sont indissociables pour en tirer le véritable sens et enfin «déterminer les buts visés par le législateur et les maux avec lesquels il était aux prises»¹⁵⁸.

[401] These are indissociable in order to deduce their true meaning and at last “determine the goals pursued by the legislator and the evils it was grappling with”.¹⁵⁸

[402] Il y est question de la liberté du *peuple québécois* d’assumer son propre destin, principe qui a trouvé application à plusieurs reprises lors des référendums tenus dans le passé, et qui n’a jamais été remis en cause par une quelconque intervention du gouvernement fédéral.

[402] There is a question of the liberty of the *Quebec people* to assume their own destiny, a principle that has found application several times in referendums held in the past, and which has never been called into question by any intervention from the federal government.

[403] Selon nous, pour la suite de l’analyse, cette précision est cruciale; elle apporte un indice important sur ce que le législateur a en tête lorsqu’il énonce que le peuple québécois est libre d’assumer son propre destin. Il s’agit du cœur de la *Loi 99*.

[403] In our opinion, this clarification is crucial for the rest of the analysis; it provides an important clue as to what the legislator has in mind when it states that the Quebec people is free to assume its own destiny. This is the core of *Bill 99*.

[404] Et cette idée était déjà présente dans une autre loi, avant celle contestée¹⁵⁹. Encore une fois, la légalité d'une telle idée n'a suscité aucun débat judiciaire.

[404] And this idea was already present in another law, before the one contested.¹⁵⁹ Once again, the legality of such an idea elicited no judicial debate.

[405] Pourquoi devrait-il alors en être autrement, maintenant qu'elle se trouve de nouveau dans la *Loi 99*?

[405] Why should it then be otherwise, now that it is found anew in *Bill 99*?

[406] Nous verrons plus loin qu'il n'y a aucune raison d'y voir quelque chose d'inconstitutionnel.

[406] We will see below that there is no reason to see anything unconstitutional in it.

[407] Les deux derniers considérants, 14 et 15, doivent aussi être lus ensemble et sont très importants pour notre exercice d'interprétation

[407] The last two recitals, 14 and 15, must also be read together and are very important to our interpretation exercise.

[408] Tout d'abord, le gouvernement réfère à *l'Avis consultatif* de 1998, ce qui est significatif et devrait rassurer ceux qui ont noté l'absence d'une telle référence dans le projet original.

[408] First of all, the Government is referring to the 1998 *Advisory Opinion*, which is significant and ought to reassure those who noted the absence of such a mention in the original draft.

156. Le 30 mai 2000.

157. Voir aussi le *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6193.

158. *Lyons c. R.*, [1984] 2 R.C.S. 633, p. 684.

159. *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1990, c. 34.

156. May 30th, 2000.

157. See also the *Journal des débats*, May 25th, 2000, page 6193.

158. *Lyons v. The Queen*, 1984 CanLII 30 (SCC), [1984] 2 SCR 633, p. 684.

159. *An Act to establish the Commission on the Political and Constitutional Future of Quebec*, SQ 1990, c. 34.

500-05-065031-013 PAGE 64

[409] En effet, cela prouve que le gouvernement a tenu compte des commentaires formulés à cet effet et qu'il a considéré que l'ajout de cette référence dans la version réimprimée du projet de *Loi 99* était pertinent aux fins d'une meilleure compréhension du contexte dans lequel intervenait la *Loi*.

[410] Ainsi, l'impression que certains ont eue que l'absence initiale de référence à cet *Avis* était une façon que le gouvernement avait trouvé d'éviter de faire face aux conséquences de celui-ci et qu'il était peut-être en train de le contourner par l'adoption de la *Loi 99* ne tient plus la route.

500-05-065031-013 PAGE 64

[409] Indeed, this proves that the Government took account of comments made to that effect and that it thought the addition of this mention in the reprinted version of *Bill 99* was relevant for the purposes of a better understanding of the context in which the *Act* intervened.

[410] Thus, the impression had by some that the initial absence of a mention of this *Advisory* was a way the government had found to avoid dealing with the consequences of it, and that it was perhaps in the process of bypassing it through the adoption of *Bill 99*, is no longer sustainable.

[411] Le fait que ce considérant ne semble reconnaître que l'importance «politique» du *Renvoi* signifie-t-il que le gouvernement tournait autour du pot et cherchait à exclure la reconnaissance des effets juridiques générés par celui-ci?

[411] Does the fact that this recital seems to recognize only the “political” importance of the *Reference* mean that the government was beating around the bush and seeking to exclude recognition of the legal effects generated by it?

[412] De nouveau, la réponse est non.

[412] Again, the answer is no.

[413] Et c'est encore dans les débats que l'on peut se rassurer sur ce point.

[413] And again it is in the Debates that we can reassure ourselves on this point.

[414] En résumé, le ministre Facal n'est pas d'accord avec la vision de l'opposition voulant qu'un *Renvoi* génère exactement les mêmes effets qu'un jugement et il cite des propos tenus par le juge en chef Antonio Lamer qui lui donnent raison sur ce sujet.

[414] In summary, Minister Facal disagrees with the Opposition's view that a *Reference* generates exactly the same effects as a judgment, and he quotes the words of Chief Justice Antonio Lamer, which support him on this point.

[415] Mais il ne faut pas oublier que le ministre, dans ses propos, ne remet aucunement en cause l'énoncé de la Cour suprême quant à l'obligation qu'a le Québec de négocier avant de mettre en œuvre les suites d'un vote sécessionniste, et qu'il réitère à plusieurs reprises que la sécession passera nécessairement par des négociations préalables si elle se fait un jour.

[415] But one must not forget that the Minister, in his remarks, in no way questions the Supreme Court's statement as to the duty of Quebec to negotiate before implementing the consequences of a secessionist vote, and he reiterates a number of times that secession would necessarily require prior negotiations, if it were to happen one day.

[416] À notre avis, les intentions du gouvernement sont claires et à moins qu'il veuille bernier le peuple dont il tente par ailleurs de protéger les droits et privilèges, ce qui semble contradictoire, il ne subsiste en principe aucune ambiguïté sur les intentions divulguées.

[416] In our view, the government's intentions are clear and unless it wants to fool the people whose rights it is trying to protect, which seems contradictory, there is in principle no ambiguity about the intentions disclosed.

[417] Le fait qu'il entretienne des doutes sur la bonne foi du fédéral ainsi que sur l'implication sincère de ce dernier lors d'éventuelles négociations ne change pas l'intention énoncée, car il n'est pas le seul à avoir évoqué la difficulté de telles négociations, la Cour suprême l'ayant fait avant lui, ce dont elle fait état dans son *Avis consultatif*.

[417] The fact it entertains doubts about the good faith of the federal government, and the sincerity of its involvement in future negotiations changes nothing in the stated intention, for it is not alone in raising the difficulty of such negotiations, the Supreme Court having done so first, in its *Advisory Opinion*.

[418] Les explications formulées lors des débats atténuent donc cette possible distinction entre les effets politiques et juridiques du *Renvoi* et ne permettent pas de

[418] Explanations formulated during the debates thus attenuate this potential distinction between the political and legal consequences of the *Reference* and do not permit it to

500-05-065031-013 PAGE 65

500-05-065031-013 PAGE 65

conclure que le gouvernement québécois rejetait l'impact juridique que génère un *Avis consultatif* de la Cour suprême¹⁶⁰.

be concluded that the Quebec government ruled out the legal impact that a Supreme Court *Advisory opinion* generates.¹⁶⁰

<p>[419] L'analyse de l'ensemble des considérants met donc la table pour mieux comprendre le contexte et le but recherché par la <i>Loi 99</i> et nous permet de conclure, de façon préliminaire, qu'il ne s'agissait pas de fournir au Québec des armes pour devenir un État indépendant, coûte que coûte, de manière cavalière, et sans respecter la recette que la Cour suprême avait fournie dans son <i>Avis consultatif</i> pour faire lever le gâteau.</p>	<p>[419] An analysis of all the recitals therefore sets the table to better understand the context and purpose of <i>Bill 99</i> and allows us to conclude, in a preliminary way, that it was not a question of providing Quebec with arms to become an independent state, whatever the cost, cavalierly, and without respecting the recipe that the Supreme Court had provided in its <i>Advisory Opinion</i> to make the cake rise.</p>
---	---

<p>[420] La table est mise pour l'étude de l'article 1.</p>	<p>[420] The table is set for the study of Section 1.</p>
---	---

5.3.3 Article 1

5.3.3 Section 1

<p>[421] Le fait que le législateur édicté que le peuple québécois est titulaire d'un droit de disposer lui-même «en fait et en droit» préoccupe le requérant.</p>	<p>[421] The fact the legislator enacts that the Quebec people is the bearer of a right to dispose of itself “in fact and in law” is of concern to the applicant.</p>
--	---

<p>[422] Sur ce point, il n'a pas tout à fait tort de se sentir interpellé, lorsque l'on fait uniquement la lecture de l'article 1.</p>	<p>[422] On this point, he is not entirely wrong to feel buttonholed when reading Section 1 by itself.</p>
---	--

<p>[423] Et lorsque l'article 1 est lu sous l'éclairage apporté par les autres articles que le requérant conteste, cette première impression s'accroît.</p>	<p>[423] And when Section 1 is read in light of the other Sections that the Applicant contests, this first impression is accentuated.</p>
---	---

[424] En effet, dans ceux-ci, nous retrouvons le concept de liberté de choisir son régime politique et son statut juridique (articles 2 et 3), la référence au fait d'être le seul à déterminer les modalités de l'exercice de ce droit de choisir (article 3), une option gagnante déterminée par le peuple à la majorité des votes (article 4), le fait que l'État québécois tient sa légitimité de la volonté du peuple (article 5, alinéa 1) et, finalement, qu'aucun autre gouvernement ne peut réduire les pouvoirs des organes décisionnels du Québec ni contraindre la volonté du peuple québécois à disposer de lui-même (article 13).

[425] Vite fait, voilà en apparence une belle trame pour interpeller ceux qui ont peur que le Québec se sépare et qui ne souhaitent pas un tel dénouement, surtout s'il est ensuite imposé aux autres.

[424] Indeed, in these we find again the concept of freedom to choose one's political regime and legal status (Sections 2 and 3), reference to the fact of determining on one's own the criteria for the exercise of this right to choose (Section 3), a winning option determined by a majority of the people's votes (Section 4), the fact that the Quebec State derives its legitimacy from the will of the people (Section 5, paragraph 1) and finally, that no other government can reduce the powers of Quebec's decision-making bodies or constrain the will of the Quebec people to dispose of itself (Section 13).

[425] Quickly enough, we have in appearance a fine plot to stir up those who fear that Quebec will secede and do not desire such an outcome, above all if it is then imposed on others.

[426] Lorsque l'on rajoute les désignations souverainistes sur lesquelles nous avons élaboré, qui se trouvent à la fois dans les considérants et dans le reste des dispositions non contestées de la *Loi 99*, cela amplifie l'impression que cette *Loi* puisse *a priori* mener à une sécession unilatérale du Québec du reste du Canada, sur simple déclaration et sans autres formalités.

160. Cela se retrouve dans le *Journal des débats* du 25 mai, 30 mai, 21 novembre et 7 décembre 2000, (à la page 7989, pour le dernier).

500-05-065031-013 PAGE 66

[427] Si l'on prend cette bouchée au complet, elle est excitante pour les souverainistes, mais elle est indigeste pour ceux qui souhaitent demeurer au sein de la fédération canadienne.

[426] When we add the sovereignist designations on which we have expanded, which are found in the recitals as well as in the rest of the uncontested provisions of *Bill 99*, this amplifies the impression that this Act may lead *a priori* to a unilateral secession of Quebec from the rest of Canada by a simple declaration and without other formalities.

160. This is found in the *Journal des débats* of May 25th, May 30th, November 21st and December 7th, 2000, (the latter at page 7989).

500-05-065031-013 PAGE 66

[427] If we swallow the morsel whole, it is exciting for sovereignists, but indigestible for those who wish to remain in the Canadian federation.

[428] Personne ne peut donc critiquer le requérant d'avoir eu l'impression de manquer d'air lorsqu'il a fait l'exercice, si pour ce faire, il n'a travaillé qu'avec la règle d'interprétation prévue à l'article 40 de la *Loi d'interprétation*, qui suggère d'interpréter les dispositions d'une loi les unes avec les autres, plutôt de compléter l'analyse à la lumière de toutes les autres. En cessant l'exercice à la seule analyse de ces dispositions spécifiques de la *Loi*, cette combinaison d'éléments pouvait lui donner raison, *a priori*.

[428] No one can therefore criticize the applicant for feeling out of breath when he performed the exercise, if in doing so, he only worked with the rule of interpretation at Section 40 of the *Interpretation Act*, which suggests construing the provisions of an Act by one another, rather than completing the analysis in light of all the others. In stopping the exercise with a study of just these specific provisions of the *Act*, this combination of elements might vindicate him, *a priori*.

[429] C'est donc là que les autres règles que nous avons présentées auparavant entrent en scène et qu'une fois le cocktail analytique bien brassé, il n'a pas le même goût que le précédent et il ne génère pas les mêmes effets.

[429] This is where the other rules that we presented come into play, and once well blended, the analytical cocktail hasn't the same taste as the preceding one, and it does not generate the same effects.

[430] Après s'être entre autres arrêté un tant soit peu sur les compétences constitutionnelles dont jouit le Québec pour gérer ses affaires, ainsi que sur la présomption de constitutionnalité qui s'impose au juge d'instance et présume que le législateur connaît les limites de ce sur quoi il est autorisé à légiférer, le requérant ne satisfait pas le fardeau qui lui incombe de démontrer que les articles contestés sont inconstitutionnels.

[430] After having, *inter alia*, briefly reviewed the constitutional jurisdiction enjoyed by Quebec to manage its affairs, as well as the presumption of constitutionality imposed on the trial judge and that presumes the legislator knows the limits of its authority to legislate, the applicant has not met the burden incumbent on him of proving the contested articles unconstitutional.

[431] Tout d'abord, la preuve intrinsèque ne fait aucunement référence à la sécession unilatérale; elle ne le fait ni directement ni par implication nécessaire.

[431] First of all, the intrinsic evidence makes no reference to unilateral secession; either directly or by necessary implication.

[432] Sur cet aspect, il ne faut pas oublier que l'expression *implication nécessaire* comporte le mot *nécessaire*, qui se définit comme quelque chose « dont on ne peut se passer.¹⁶¹ » Il ne peut donc s'agir que d'une simple possibilité ni d'une vague hypothèse.

[432] On this aspect, it must not be forgotten that the term 'necessary implication' includes the word *necessary*, defined as something "we cannot do without".¹⁶¹ It thus cannot be a mere possibility or a vague hypothesis.

[433] Lorsque l'on demande au ministre Facal si le gouvernement entend utiliser l'article 1 pour faire la sécession, sa réponse est sans détour : « pas du tout »¹⁶².

[433] When Minister Facal is asked whether the government intends to utilize Section 1 to secede, the straightforward answer is: "not at all".¹⁶²

[434] Se pourrait-il qu'il ait voulu cacher l'idée d'une éventuelle sécession unilatérale sans négociations derrière les mots contenus dans cet article?

[434] Could it (the legislator) have wanted to hide the idea of an eventual unilateral secession, without negotiations, behind the words contained in this Section?

[435] La réponse est non.

[435] The answer is no.

[436] Non seulement ce n'est pas ce que ces mots véhiculent comme idée, mais conclure ainsi irait à l'encontre des règles d'interprétation dont nous avons fait état dans la section précédente, lesquelles exigent davantage que de simples suppositions ou hypothèses pour entrer dans la ronde des déclarations d'inconstitutionnalité.

[436] Not only do these words not convey that idea, but to conclude to that effect runs counter to the rules of interpretation described in the preceding section, which require more than mere suppositions or assumptions to enter the round-up of declarations of unconstitutionality.

161. Dictionnaire le *Petit Robert* de la langue française 2013.

162. *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6170.

500-05-065031-013 PAGE 67

161. The *Petit Robert* dictionary of the French language, 2013.

162. *Journal des débats* of May 25th, 2000, page 6170.

500-05-065031-013 PAGE 67

[437] Afin d'évacuer complètement cette hypothèse, l'extrait suivant du *Journal des débats* confirme les réelles intentions du législateur, lorsque le ministre Facal déclare qu'«(...) il n'est aucunement question par l'article 1 de lui (en parlant du peuple québécois) conférer un quelconque droit à la sécession»¹⁶³.

[437] In order to completely eliminate this hypothesis, the following excerpt from the *Journal des débats* confirms the real intentions of the legislator, when Minister Facal states (in speaking of the Quebec people): "(...) there is no question of Section 1's conferring on it any right to secession." ¹⁶³

[438] Mais n'en demeure pas moins que sans bénéficier de tout l'éclairage juridique sur une matière qui n'est pas des plus simples, cet article pouvait laisser entendre au commun des mortels que le peuple est roi et maître, qu'il peut tout faire par l'intermédiaire de ses institutions légitimes, et qu'ensemble, ils n'ont rien à se faire imposer par quiconque.

[438] But it remains, nevertheless, that without the benefit of all the legal light on a subject that is not one of the simplest, this section might suggest to ordinary mortals that the people are king and master, capable of all through their legitimate institutions, and that no one can impose anything on either of them.

[439] Le fait d'ajouter «en fait et en droit» dans l'article 1 pouvait donc faire peur, mais cela ne change rien à la portée de *L'Avis consultatif* et cela est insuffisant pour créer un droit direct ou indirect à la sécession unilatérale, au sens où la Cour suprême l'a défini.

[439] The addition of "in fact and in law" to Section 1 might therefore strike fear, but that changes nothing in the scope of the *Advisory Opinion* and is insufficient to create a direct or indirect right to unilateral secession, as defined by the Supreme Court.

[440] Selon nous, cela règle les doléances du requérant à l'encontre de l'article 1 et suffit pour conclure qu'il est conforme à la *Constitution*, sans qu'il soit nécessaire de passer par la technique de l'interprétation atténuée.

[440] In our view, this resolves the applicant's complaints against Section 1 and is enough to conclude that it conforms to the *Constitution*, without its being necessary to use the technique of reading down.

5.3.4 Article 2

5.3.4 Section 2

[441] À notre avis, les mots les plus significatifs de cet article sont «choisir librement». Ils trouvent tout leur sens à la lumière de la règle d'interprétation de l'article 41 : le législateur ne parle pas pour ne rien dire.

[441] In our opinion, the most significant words in this Section are "freely decide". They find their full meaning in light of the rule of interpretation at Section 41: the legislator does not speak to say nothing.

<p>[442] Cet article réitère le droit de la population québécoise de choisir librement le régime politique et le statut juridique qui lui conviennent, peu importe les caractéristiques particulières portant sur la langue et la culture, la différence n’ayant ici aucune incidence sur l’idée véhiculée.</p>	<p>[442] This Section reiterates the right of the Quebec population to freely choose the political regime and legal status that suits them, regardless of particular characteristics of language and culture, the difference here having no impact on the idea conveyed.</p>
<p>[443] Cette réalité n’est pas nouvelle, la preuve en étant faite que la population du Québec a déjà fait ce genre de choix au tout début de la <i>Confédération</i>, en acceptant d’y adhérer.</p>	<p>[443] This reality is not new, the proof being that the people of Quebec already made this kind of choice at the very beginning of <i>Confederation</i>, by agreeing to join it.</p>
<p>[444] C’est l’illustration du principe de la démocratie auquel la Cour suprême fait référence dans son <i>Avis consultatif</i> de 1998, dans le même contexte que celui qui nous intéresse.</p>	<p>[444] This is the illustration of the principle of democracy to which the Supreme Court refers in its <i>Advisory Opinion</i> of 1998, in the same context as that which concerns us.</p>
<p>[445] Pour comprendre ce que comporte l’article 2, il est essentiel de faire la distinction entre choisir un régime politique et choisir un statut juridique.</p>	<p>[445] To understand what Section 2 entails, it is essential to distinguish between choosing a political regime and choosing a legal status.</p>
<p>[446] Le choix de régime politique génère des effets en une seule étape : la population choisit ceux qui exerceront le pouvoir en leur nom, le ballon leur est remis et les élus</p>	<p>[446] The choice of political regime generates effects in just one step: the population chooses those who will exercise power on their behalf, the ball is in their court, and the elected officials</p>

163. *Journal des débats* du 30 mai, page 22 sur 53.

500-05-065031-013 PAGE 68

décident ensuite de la suite des choses, sous réserve de rendre des comptes et d'être imputables, politiquement. Là s'arrête l'exercice.

[447] Pour ce qui est du choix de statut juridique, ce qui serait le cas si la population désirait ne plus faire partie de la fédération canadienne, et donc de sortir des effets juridiques générés par le fait d'avoir signé le contrat qu'est la *Constitution*, le simple fait de voter en faveur du projet de sécession proposé par les élus lors d'un référendum n'est pas suffisant pour que le choix effectué génère des effets juridiques, comme l'établit clairement la Cour suprême, dans son *Avis consultatif* de 1998.

[448] En ce qui concerne le premier type de choix (parti politique), la partie se joue à l'interne et concerne exclusivement la population du Québec.

163. *Journal of Debates* of May 30th, 2000, page 6170.

500-05-065031-013 PAGE 68

then decide on the continuation of things, subject to being held accountable, politically. There stops the exercise.

[447] As to the choice of legal status, which would be the case if the population wished to no longer be a part of the Canadian federation and so remove themselves from the legal effects generated by the fact of having signed the contract that is the *Constitution*, the simple fact of voting in a referendum in favor of the secession project proposed by the elected representatives is not sufficient for the choice made to generate legal effects, as clearly established by the Supreme Court, in its 1998 *Advisory Opinion*.

[448] As to the first type of choice (political party), the party plays internally and exclusively concerns the population of Quebec.

[449] Une fois ses représentants élus, la population vit avec les conséquences de son choix jusqu'aux prochaines élections, soit avec les députés et le parti porté au pouvoir.

[449] Once its representatives are elected, the population lives with the consequences of its choice until the next elections, which is to say with the Members and the party in power.

[450] Pour ce qui est du deuxième type de choix (statut juridique), la partie se joue en deux étapes et comporte une portion interne, la première, et une portion interactive, qui se joue à la fois à l'interne et à l'externe.

[450] For the second type of choice (legal status), the game is played in two steps, comprising an internal portion (the first); and an interactive portion, played both internally and externally at once.

[451] Tout d'abord, la population est consultée et vote sur l'un ou l'autre des projets proposés ou sur l'unique question présentée; le résultat du vote détermine quel mandat sera réalisé par ceux à qui la population a confié le pouvoir décisionnel.

[451] First of all, the population is consulted and votes on one or the other of the proposed projects or on the single question presented; the vote result determines which mandate will be achieved by those to whom the population has entrusted the decision-making power.

[452] Une fois le mandat clair octroyé, les représentants de la population posent ensuite les gestes nécessaires à la transformation d'un projet légitime vers un acte juridique formel. Et comme l'a très bien expliqué la Cour suprême, cela ne peut que passer par une négociation avec les autres membres de la fédération, d'où les conséquences sur l'extérieur de la province qui veut faire sécession.

[452] Once the clear mandate has been granted, the representatives of the population then take the necessary steps to transform a legitimate project into a formal legal act. And as the Supreme Court has very clearly explained, this can only be done through negotiation with the other members of the federation, hence the consequences external to the province that wishes to secede.

[453] La Cour suprême est très claire sur la division de ce processus en deux phases. C'est ce qui lui fait dire que la première phase a des effets à l'extérieur de la province, mais uniquement en termes de légitimité, en ce sens qu'un vote favorable à la sécession ne pourrait être ignoré des autres partenaires de la fédération. Mais elle insiste : un tel vote n'a toutefois aucun effet juridique.

[453] The Supreme Court is very clear on the division of this process into two phases. This is why it says that the first phase has effects outside the province, but only in terms of legitimacy, in the sense that a vote in favor of secession could not be ignored by other partners in the federation. But it insists: such a vote, nonetheless, has no legal effect.

[454] C'est donc le parfait exemple de l'interaction entre les différents principes auxquels adhère la société canadienne : le principe de la démocratie, dont résulte ce vote légitime, le principe du constitutionnalisme, puisque nous sommes régis par la *Constitution*, qui est la loi suprême et le principe de la primauté du droit, puisque nous avons collectivement choisi d'être régi par la règle de droit, dont fait entre autres partie la *Constitution*, afin d'assurer le bon ordre et la stabilité des relations tant au sein des provinces que dans l'ensemble du Canada.

[454] This is therefore the perfect example of the interaction between the different principles to which Canadian society adheres: the principle of democracy, from which this legitimate vote results, the principle of constitutionalism, since we are governed by the *Constitution*, which is the supreme law and the principle of the rule of law, since we have collectively chosen to be governed by the rule of law, of which the *Constitution*, among other things, is a part, so as to ensure order and stability of relations both within provinces and in Canada as a whole.

[455] Pour faire progresser le désir de faire sécession vers une matérialisation concrète de celui-ci, il doit nécessairement y avoir des modifications à la *Constitution*, ne serait-ce que pour retirer le nom du Québec de cet acte juridique.

[455] To advance the desire to secede toward concrete materialization, there must necessarily be amendments to the *Constitution*, if only to remove the name of Quebec from this legal act.

[456] Et cela ne peut passer que par le travail acharné des élus qui devront négocier les paramètres de l'entente à l'issue de laquelle le Québec pourra enlever son nom de la *Constitution*, si tel est le mandat que la population québécoise confie à ses élus et si ces élus décident d'aller de l'avant avec la mise en œuvre du mandat, ce qu'ils n'ont pas d'obligation légale de faire, bien qu'ils doivent gérer l'impact moral et politique de ne pas aller de l'avant s'ils ne veulent pas faire les frais d'une telle décision lors de prochaines élections.

[456] And this can only happen through the hard work of the elected officials who must negotiate the parameters of the agreement at the end of which Quebec will be able to remove its name from the *Constitution*, if that is the mandate that the Quebec population entrusts to its elected representatives and if these elected officials decide to go ahead with implementation of the mandate, which they have no legal obligation to do, although they must manage the moral and political impact of not moving forward if they do not want to pay for such a decision at the next election.

[457] À notre avis, ce long laïus était nécessaire pour comprendre dans quelle réalité socio politique et juridique le législateur québécois a légiféré, afin d'apprécier ce qu'il a fait et les limites de ce qu'il pouvait faire lorsqu'il a édicté l'article 2.

[457] In our view, this lengthy examination was necessary to understand the socio-political and legal reality in which the Quebec legislature legislated, so as to appreciate what it did and the limits of what it could do when it enacted Section 2.

[458] Lorsque l'idée derrière cet article est discutée devant l'Assemblée nationale, le ministre Facal attire l'attention de son auditoire sur le fait que le peuple québécois s'est déjà prévalu du droit de choisir lorsqu'il a donné mandat à ses élus de signer la *Constitution* lorsqu'il était alors intéressé à substituer le statut juridique de province du Dominion par une participation dans un régime fédératif, en 1867.

[458] When the idea behind this Section was discussed in the National Assembly, Minister Facal drew the attention of his audience to the fact that the Quebec people had already exercised the right to choose when they gave their mandate to their elected officials to sign the Constitution when it was interested at that time in substituting for the legal status of a province of the Dominion, participation in a federative regime in 1867.

[459] Il ajoute que lorsqu'il a fait ce choix, «le peuple» n'a jamais renoncé à la possibilité de faire un autre choix, un jour, pour sortir de cette fédération¹⁶⁴.

[459] He adds that when they made that choice, "the people" never renounced the possibility of making another choice, one day, to exit this federation.¹⁶⁴

[460] Selon nous, ce que vise l'article 2 relève des affaires internes du Québec et envoie le message que la liberté de choisir du peuple ne sera altérée par l'intervention d'aucun tiers.

[460] In our opinion, Section 2 refers to the internal affairs of Quebec and sends the message that the people's freedom of choice will not be altered by the intervention of any third party.

[461] Cette liberté de faire a toujours existé et l'article 2 n'ajoute rien de nouveau. Il fait que réaffirmer l'état des choses, tout simplement, et ce, en réaction à la *Loi C-20*.

[461] This freedom to act has always existed and Section 2 adds nothing new. It only reaffirms the status of things, quite simply, and this in reaction to *Bill C-20*.

[462] La SSJBM apporte l'un des seuls arguments qui relève de l'impact des mots sous l'angle de la langue utilisée, qu'il est intéressant de rappeler afin de boucler la boucle sur ce que le législateur ne fait pas en édictant l'article 2.

[462] The SSJBM brings in one of the only arguments about the impact of words in terms of the language used, which is interesting to recall so as to latch the buckle on what the legislator is not doing by enacting Section 2.

[463] Elle soutient que le mot «choisir», qui signifie «prendre quelque chose, de préférence à une autre», traduit en anglais par «*right to choose*», n'est pas synonyme de «proclamer», «déclarer», «*to proclame*» [sic] ou «*to declare independance*» [sic].

[463] It argues that the word “*choisir*”, which means “to take one thing in preference to another,” translates in English as “*right to choose*,” and is not synonymous with “*to proclaim*” or “*to declare independence*”.

[464] En application de l'article 41 de la *Loi d'interprétation*, si le législateur choisit certains mots plutôt que d'autres, il faut y voir une intention de ne pas faire ce que les mots qui ne se retrouvent pas auraient pu permettre de faire.

[464] Pursuant to Section 41 of the *Interpretation Act*, if the legislator chooses certain words rather than others, it must be seen as an intention not to do what those words not found might have allowed to be done.

164. *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 31 sur 53.

164. *Journal of Debates* of May 30th, 2000, page 22 of 53.

[465] C'est là que l'argument de la SSJBM prend tout son sens, tout comme une certaine connaissance de notre système politique et juridique, pour ceux qui ne sont pas des initiés.

[465] This is where the SSJBM's argument makes sense for the uninitiated, along with some knowledge of our political and legal system.

[466] Ainsi, derrière les mots utilisés dans cet article, dans le contexte de notre litige, nous ne voyons rien d'autre que le droit de la population qui réside au Québec d'être consultée, afin de voter lors de la première étape d'un projet souverainiste.

[466] Thus, behind the words used in this Section, in the context of our litigation, we see nothing but the right of the population residing in Quebec to be consulted, in order to vote during the first stage of a sovereignist project.

[467] Ce que recherche le législateur et les mots qu'il utilise respectent donc sa compétence interne, prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les effets de l'exercice de ce choix à l'extérieur du Québec sont limités à ce que la Cour suprême a déjà reconnu, soit la légitimité du projet sécessionniste, qui ne pourrait être ignoré des autres membres de la fédération, qui auraient l'obligation de négocier de bonne foi pour que la phase deux de ce projet puisse se matérialiser.

[467] What the legislator is seeking, and the words he uses, therefore respect its internal jurisdiction, provided for at Section 45 of the *Constitution Act*, 1982, and the effects of the exercise of that choice outside Quebec are limited to what the Supreme Court has already recognized, namely the legitimacy of the secessionist project, which could not be ignored by the other members of the federation, who would have the duty to negotiate in good faith so that phase two of this project can materialize.

[468] Avec les règles générales d'interprétation, nous ne voyons aucune contravention à la *Constitution* dans cet article, que ce soit dans son objet ou ses effets, directs ou indirects, ou par implication nécessaire.

[468] With the general rules of interpretation, we see no contravention of the *Constitution* in this Section, whether in its object or effects, direct or indirect, or by necessary implication.

<p>[469] Avec ces observations, étendre la portée des mots utilisés dans l'article 2 à une déclaration unilatérale de sécession sans négociations préalables ferait faire au texte législatif des pirouettes interprétatives qui ne trouvent aucun appui dans la preuve intrinsèque ou dans la preuve extrinsèque analysée.</p>	<p>[469] With these observations, expanding the scope of the words used in Section 2 to a unilateral declaration of secession without prior negotiations would twist the legislative text into interpretative pirouettes that find no support in the intrinsic evidence or in the extrinsic evidence analyzed.</p>
---	--

5.3.5 Article 3

5.3.5 Section 3

<p>[470] Les mots utilisés dans cet article semblent être une variation sur le même thème que celui énoncé dans les deux premiers articles.</p>	<p>[470] The words used in this Section appear to be a variation on the same theme as that enunciated in the first two sections.</p>
---	--

<p>[471] C'est un peu comme une forme de menu déroulant qui développe toujours la même idée: nous sommes assez grands pour nous occuper de nos propres affaires sans subir d'ingérence des autres membres de la fédération.</p>	<p>[471] It's a bit like a drop-down menu that always develops the same idea: we are big enough to take care of our own affairs without being interfered with by other members of the federation.</p>
---	---

<p>[472] Pour ceux qui craignent un possible complot sécessionniste, les mots «détermine seul» sont probablement les plus irritants, et ils n'ont pas tort, <i>a priori</i>.</p>	<p>[472] For those who fear a possible secessionist plot—and they are not wrong, <i>a priori</i>—the words “determine alone” are probably the most irritating.</p>
--	--

[473] Mais comme nous l'avons fait pour les autres articles, il ne faut pas nous arrêter qu'à ces mots, car ils sont accompagnés par d'autres qui y donnent un sens particulier et plus précis, soit «les modalités de l'exercice de son droit de choisir». Ces mots doivent aussi tenir compte de ce qui se trouve ailleurs dans la *Loi*, tous les articles étant inter reliés.

[473] But, as we have done for the other sections, we must not stop at these words, for they are accompanied by others which give them a particular and more precise meaning, namely "the mode of exercise of its right to choose". These words must also take account of what is found elsewhere in the Act, all the Sections being interrelated.

[474] Quant au deuxième alinéa, il fait le pont pour introduire l'article 4, au sujet de la méthode de consultation permettant au peuple d'exercer son droit de choisir.

[474] As for the second paragraph, it is the bridge to introduce Section 4, concerning the mode of consultation allowing the people to exercise their right to choose.

500-05-065031-013 PAGE 71

500-05-065031-013 PAGE 71

[475] Cela dit, l'article 3 est à la fois très clair, sur certains aspects, et ambigu, sur d'autres. Nous nous expliquons.

[475] Having said that, Section 3 is both very clear in some respects and ambiguous in others. We will explain.

[476] Ce qui est clair, c'est que le Québec ne veut pas subir d'interférence de la part de quiconque lorsqu'il exercera son droit à l'autodétermination interne.

[476] What is clear is that Quebec does not want to be interfered with by anyone when exercising its right to internal self-determination.

[477] Il ne veut donc personne par-dessus son épaule ou pour lui tenir la main et lui dicter comment il devra tenir le référendum provincial qui portera sur le prochain projet de sécession, en lui soufflant d'avance les questions, en interprétant à sa place ce qui constituera un résultat suffisant pour tirer la conclusion qui s'impose à la suite du vote, et encore moins en fixant unilatéralement les conditions dans lesquelles il pourra s'attendre à ce que les autres participent à d'éventuelles négociations avec lui pour faire avancer le projet, ou décident plutôt de bouder dans leur coin.

[478] Ce qui est ambigu, c'est ce que le législateur entend comme étant la limite, s'il en est une, à l'expression «les modalités de l'exercice de son droit de choisir», tout particulièrement lorsque l'alinéa 2 ajoute une référence à «toute condition ou modalité d'exercice de ce droit». (*notre soulignement*)

[477] It thus wants no one looking over its shoulder or holding its hand and dictating to it how it must conduct the provincial referendum on the next secession project, by whispering the questions to it in advance, interpreting in its place what will constitute a sufficient result to draw the conclusion indicated by the vote, and even less by unilaterally setting the conditions under which it can expect the others to participate in any negotiations with it to advance the project, or decide instead to sulk in their corner.

[478] What is ambiguous is what the legislator intends as being the limit, if any, to the expression “the mode of exercise of its right to choose,” particularly when paragraph 2 adds a reference to “no condition or mode of exercise of that right.” (our underlining).

[479] Cela couvre-t-il uniquement la tenue du référendum ou d'un quelconque autre processus de consultation interne auprès de la population québécoise sur son avenir, ce qui respecterait les paramètres constitutionnels, car cette étape relève de sa gestion interne, ou si ces mots pourraient aussi permettre à la population québécoise de choisir son régime politique et son statut juridique «selon la modalité» qui pourrait aussi passer par une éventuelle déclaration unilatérale de sécession faisant abstraction d'une quelconque négociation préalable pour matérialiser ce droit de choisir, contrairement à ce que la Cour suprême énonce?

[479] Does this cover solely the holding of the referendum or any other internal consultation process with the Quebec population on its future, which would respect constitutional parameters, because this step is part of its internal management, or could these words also allow the Quebec population to choose its political regime and its legal status “according to a criterion” which might involve a possible unilateral declaration of secession ignoring any prior negotiation to concretize this right to choose, contrary to what the Supreme Court spells out?

[480] La question se pose et le requérant avait raison de se questionner sur les tenants et aboutissants de cet article.

[480] The question does arise and the applicant was right to question the ins and outs of this Section.

[481] Encore là, les débats parlementaires et la jurisprudence arrivent en renfort pour justifier le maintien de cet article.

[481] There again, the parliamentary debates and the case law provide additional support to justify the maintenance of this Section.

[482] De ceux-ci, nous comprenons qu'en cas de vote favorable à l'option souverainiste obtenu à l'issue d'un référendum, le gouvernement provincial souhaite éviter que la séparation du Québec se matérialise en se faisant imposer des conditions par les autres partenaires de la fédération sans pouvoir négocier au préalable avec eux lesdites conditions, donc de ne pas pouvoir dire son mot.

[482] From these, we understand that in the event of a referendum vote in favor of the sovereignist option, the provincial government wishes to avoid Quebec's separation happening under conditions imposed upon it by the other partners in the federation without its being able to negotiate the conditions with them beforehand, so that it cannot have a say.

[483] C'est donc tout à fait le contraire de ce que le requérant craint qui motive l'adoption de cet article 3.

[483] Therefore, quite the contrary of what the applicant fears, motivated the adoption of this Section 3.

[484] Lucien Bouchard voyait pour sa part ceci dans le contenu de cet article 3 :

[484] As for Lucien Bouchard, he saw this in the content of Section 3:

500-05-065031-013

PAGE 72

500-05-065031-013

PAGE 72

Cet énoncé n'invente rien, il ne vise qu'à empêcher toute intervention extérieure dans nos débats relatifs à l'avenir du Québec et affirme clairement que nous n'avons pas besoin collectivement d'un grand frère. (...)

"This statement invents nothing, it only aims to prevent outside intervention in our debates on the future of Quebec and clearly states that collectively we do not need a big brother. (...)"

[485] Il ajoute ensuite que le gouvernement veut ainsi éviter qu'«*À une règle fondamentale de la démocratie (le processus de consultation du peuple), le Parlement fédéral tente de substituer un indigne stratagème*» par l'établissement d'un nouveau concept lors de la tenue d'un futur référendum : la «*majorité flottante*»¹⁶⁵.

[485] He goes on to say that the government wants to prevent the federal Parliament from substituting for “*a fundamental rule of democracy (the process of consulting the people), an outrageous scheme*” by establishing a new concept for a future referendum: the “*floating majority*.”¹⁶⁵

[486] La comparaison entre la *Loi C-20* et la *Loi 99* nous mène à la conclusion que chacun des gouvernements, de son côté de la clôture politique, entretenait à peu près les mêmes craintes en réfléchissant aux conséquences d'un vote en faveur de l'option souverainiste suite à ce que la Cour suprême a énoncé sur les droits et obligations de chacun des membres de la fédération dans son *Avis consultatif* de 1998 : personne ne voulait se faire imposer la suite des choses sans pouvoir dire son mot et tous ont réagi à cette crainte.

[486] A comparison of *Bill C-20* and *Bill 99* leads us to the conclusion that each of the governments, on its own side of the political fence, had pretty much the same fears in reflecting on the consequences of a vote in favor of the sovereignist option after what the Supreme Court said about the rights and duties of each member of the federation in its Advisory Opinion of 1998: nobody wanted to have the consequence imposed upon him without being able to say a word and all have reacted to this fear.

[487] Dans ce contexte, y a-t-il quelque chose d'inconstitutionnel avec l'article 3?

[487] In this context, is there anything unconstitutional in Section 3?

[488] Nous ne le croyons pas, du moins, la démonstration ne nous en est pas faite.

[488] We do not believe so; at least, it has not been demonstrated.

[489] Que ce soit parce que l'on ne retrouve pas l'expression d'idées menant directement à une déclaration unilatérale d'indépendance sans négociations ou parce que cette idée ne découle pas des mots utilisés ni de l'intention recherchée par le constituant, ou par implication nécessaire, comme cela est requis pour déclarer la disposition inconstitutionnelle, notre conclusion est que l'article 3 vise à établir comment la matérialisation plus technique de droit de choisir interviendra et cela relève de la compétence interne du Québec.

[489] Whether this is because no expression of ideas is found leading directly to a unilateral declaration of independence without negotiations, or because this idea does not flow from the words used nor from the intention sought by the constituent, or by necessary implication, as is required to declare the provision unconstitutional, our conclusion is that Section 3 aims to establish how the most technical accomplishment of the right to choose will take place, and this falls within the internal jurisdiction of Quebec.

[490] À supposer que l'on puisse diverger d'opinion sur la conclusion à laquelle nous en arrivons, nous sommes d'avis qu'ultimement, la technique de l'interprétation atténuée sauverait cet article et qu'il pourrait être déclaré conforme à la *Constitution* en limitant la portée de celui-ci à l'exercice de la souveraineté interne du Québec, dans le cadre plus précis du processus de consultation populaire, lequel, comme l'énonce la Cour suprême, ne joue pas un rôle décisionnel mais simplement consultatif dont l'effet légitime ne peut toutefois pas être ignoré.

[490] Assuming there will be divergent views on the conclusion we reach, we are of the view that ultimately, the technique of reading down would save this section and it could be declared consistent with the *Constitution* by limiting its scope to the exercise of Quebec's internal sovereignty, within the more specific framework of the referendum process, which, as stated by the Supreme Court, does not play a deciding but merely an advisory role whose legitimate effect cannot, however, be ignored.

[491] À cette étape-ci de l'analyse, nous formulons ce commentaire, puisque l'étude des articles 6 à 12, n'est pas encore présentée. Le résultat de cette étude a une incidence sur la nécessité (ou non) de recourir à cette méthode d'interprétation pour disposer de la question relative à la légalité de cet article 3.

165. *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8577.

500-05-065031-013 PAGE 73

5.3.6 Article 4

[492] L'article 4, qui porte directement sur le processus de consultation par référendum, ne réitère que ce qui a toujours été la règle lors de la tenue de référendums au Québec, au Canada, et même ce qui prévaut lorsqu'ils sont tenus par les Nations Unies¹⁶⁶.

[493] Le fait de répéter que l'option gagnante est celle qui remporte la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un a toujours existé, sans que cela n'ait été contesté auparavant, comme nous l'avons déjà exposé.

[491] At the present stage of the analysis, we formulate this remark, as the study of Sections 6 to 12 has not yet come up. The result of this study will have an impact on the necessity (or not) of resorting to this method of interpretation to dispose of the question of the legality of this Section 3.

165. *Journal des débats*, December 7th, 2000, page 8577.

500-05-065031-013 PAGE 73

5.3.6 Section 4

[492] Section 4, which bears directly on the referendum process, reiterates only what has always been the rule in referendums held in Quebec, in Canada, and is even what obtains when they are held by the United Nations.¹⁶⁶

[493] The fact of repeating that the winning option is that which garners the majority of votes declared valid, i.e. fifty percent plus one, has always existed, without its being challenged before, as we have already explained.

[494] Il n’y a donc rien de nouveau sous le soleil dans cet article.

[494] So there is nothing new under the sun in this Section.

[495] Pour le ministre Facal, l’article 4 confirme quelque chose de «sacré et (d’)incontournable», et à quoi l’opposition ne s’oppose d’ailleurs pas, si ce n’est que parce que cet important contenu est affirmé noir sur blanc dans une loi plutôt que de l’être dans une résolution unanime ou une déclaration solennelle, oubliant toutefois qu’une autre loi prévoyait déjà cette façon de faire bien avant *L’Avis consultatif* de 1998.

[495] For Minister Facal, Section 4 confirms something “sacred and inescapable,” and to which moreover the opposition is not opposed, if only because this important content is affirmed in black and white in a law rather than in a unanimous resolution or a solemn declaration, forgetting, however, that another law already provided for this way of doing things well before the 1998 *Advisory Opinion*.

[496] Il est vrai qu’au lendemain de *L’Avis consultatif*, cet article touche à un sujet très sensible : la clarté de la fameuse question et celle du vote y donnant suite, que nous pourrions résumer comme étant le sujet de la clarté référendaire.

[496] It is true that in the aftermath of the *Advisory Opinion*, this Section touches on a quite sensitive subject: the clarity of the famous question and that of the vote that follows, which we could sum up as the topic of referendum clarity.

[497] Mais les mots utilisés dans l’article 4 ne témoignent pas d’une nouvelle façon de faire sécession de manière unilatérale, car nous ne sommes encore qu’à la première étape d’un éventuel processus de consultation de la population québécoise quant à ses intentions.

[497] But the words utilized in Section 4 do not bear witness to a new way of seceding unilaterally, because we are still only at the first stage of a possible process of consultation of the Quebec population as to its intentions.

[498] Le propos suivant, extrait des débats parlementaires, en lien avec ce que le gouvernement reprochait à la *Loi C-20*, est intéressant pour déterminer le «mal» à endiguer par le biais de la *Loi 99*:

[498] The following statement, from the parliamentary debates, in connection with the government's criticism of *Bill C-20*, is interesting in determining the "harm" to be curbed by *Bill 99*:

Au-delà de l'option souverainiste, l'intervention fédérale attaque deux fondements cruciaux de notre système de consultation populaire : le libellé de la question et la majorité requise (...) ce ne sont plus nos différentes options politiques qui sont en cause, c'est notre liberté démocratique.¹⁶⁷

(*Nos soulignements*)

Beyond the sovereignist option, the federal intervention attacks two crucial foundations of our popular consultation system: the wording of the question and the required majority (...) it is no longer our different political options that are at stake. it is our democratic freedom.¹⁶⁷

(*Our underlines*)

[499] Voilà qui est rassurant sur la matière visée par cet article.

[499] This is reassuring on the subject covered by this section.

[500] De plus, le fait pour le gouvernement d'une province de consulter la population résidant sur son territoire sur divers sujets et que la majorité l'emporte sur un sujet ou

[500] In addition, the fact that the government of a province consults the population residing on its territory on various subjects and the majority prevails on one subject or

166. *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6172.

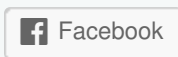
167. *Journal des débats* du 7 décembre 2000, pages 8576 et 8577.

166. *Journal des débats* of May 25th, 2000, page 6172.

167. *Journal des débats*, December 7th, 2000, page 8577.

CONTINUED: [PARAGRAPHS 501-604.](#)

Share this:



Loading...